

# The Research on Localization of Theory of Performance Evaluation of Public Expenditure

Mingxun Liu

School of Finance and Economics, Guangdong University of Foreign Studies, 5104200, Guangzhou, China

E-mail: mingxunl@163.com

**Abstract:** In the lots of patterns and methods of public branch's management, performance administration and performance evaluation have been a effective way to allocate resources and improve government's efficiency, it has become the trend of all the countries in the world administration reform. Strengthen performance administration to public expenditure has also been the key link of our country's building-up a big, powerful and high-effect public financial system. But, at present, our country does not research limpud the problem that how to realize the performance evaluation of public expenditure theory localization. Ought to say, such question's clarification is the basis of the research and practice of the performance evaluation of public expenditure theory, the paper will research on this problem.

**Keywords:** Performance Evaluation; Public Expenditure; Performance Administration; Localization

## 公共支出绩效评价理论本土化研究

刘明勋

广东外语外贸大学财经学院, 广州, 中国, 510420

E-mail: mingxunl@163.com

**摘要:** 在公共部门管理的众多模式和方法中,绩效管理和绩效评价制度成为公共部门进行有效资源配置、提高政府效率的一个重要手段,成为世界各国行政改革的趋势。对公共支出强化绩效管理也是我国建立强大、高效公共财政的关键环节。然而我国目前却对如何实现公共支出绩效评价理论的本土化这个关键的问题没有研究清晰。应该说,这个关键问题的清晰化是绩效评价研究和实践的基础,因此,本文将专门对这个问题进行研究。

**关键词:** 绩效评价; 公共支出; 绩效管理; 本土化

### 1 引言

在公共部门管理的众多模式和方法中,绩效管理和绩效评价制度由于对公共部门效率和责任的强调,注重结果导向和对公民公共服务需求的回应,成为公共部门进行有效资源配置、提高政府效率的一个重要手段,成为世界各国行政改革的趋势。1998年以来,随着我国公共财政框架的建立和逐步完善,财政收入稳步增长机制初步建立,而财政支出管理相对滞后。因此,对公共支出强化绩效管理成为建立强大、高效公共财政的关键环节。目前,我国对公共支出绩效评价的研究可谓方兴未艾,试点也在各地不断的展开,然

资助信息: 本文是国务院侨办人文社科研究基金 2004 年度资助研究项目《我国公共支出的绩效评价研究》(项目批准号: 04GQBZC003)的研究成果。

而,我们却对如何实现“绩效”理论的本土化这个关键的问题没有研究清晰。应该说,这个关键问题的清晰化是绩效评价研究和实践的基础,因此,本文将专门对这个问题进行研究。

### 2 问题分析

绩效考核起源于企业管理,意在通过对企业行为的合理性考核,来减少成本,增加企业效益。而在政府管理中实施绩效考核,即使在西方也是直到 20 世纪 70 年代才开始引入。并且,特别需要注意的是,“绩效”是一个相对概念,相对于经济体制、相对于国家规模、相对于国家地位、相对于政府管理水平、相对于主流文化,当然也相对于特定经济部门,所以在不同的经济和社会环境中仅仅照搬“绩效”这一概念,不可

能达到预期的效果。实际上，对当地制度（非正式制度以及正式制度）的现实理解是在不具竞争性的公共部门中有效引入绩效评价的先决条件。

## 2.1 要注意界定公共支出绩效评价的内涵

### （1）绩效的内涵

“绩效”这个名词来源于西方国家，最初应用于企业管理。《牛津现代高级英汉双解词典》里对英文“Performance”的解释是“执行、履行、表现、成绩”。但是，很容易可以看出，这个定义的本身还是不清晰。实际上，即使到目前对“绩效”的定义也还没有统一起来，主要有如下一些：

绩效是员工所做的工作中对实现企业的目标具有效益和贡献的部分。绩效以性质来分包括量化的和不可量化的；以效益来分包括即期的和远期的；以形态来分包括有形的和无形的。<sup>[1]</sup>

绩效是员工在实现组织或部门目标的过程中，对于组织和部门的贡献度，以及在过程中表现出来的行为。<sup>[2]</sup>

绩效简单的讲就是指事物运行过程中所表现出来的状态或结果，它包含质和量两方面的规定，可以通过定性和定量两种方式进行描述和反映，最终通过客观的考核和主观的评估等评价方式表现出来。<sup>[3]</sup>

墨菲（Murphy）把绩效定义为：“一套与组织或个人体现工作组织单位的目标相关的行为。”“绩效可以被定义为行为的同义词，它是人们实际做的，并且可以被奉行的东西”。<sup>[4]</sup>

Campell 把绩效定义为：“绩效不是行动的后果或结果，它本身就是行动……绩效包括在个体控制之下的与目标相关的动作，无论这些动作是认知的、驱动的、精神运动的，还是人际间的”。<sup>[5]</sup>

从管理学的角度看，绩效是组织期望的结果，是组织为实现其目标而展现在不同层面上的有效输出，它包括个人绩效和组织绩效两个方面，组织绩效是建立在个人绩效实现的基础上，但个人绩效的实现并不一定能保证组织是有绩效的。从经济学的角度看，绩效是员工对组织的承诺，而薪酬是组织对员工做出的承诺，绩效和薪酬是员工和组织之间的对等承诺关系。从社会学的角度看，绩效意味着每一个社会成员按照社会分工所确定的角色承担他的那一份责任，他的生存权利是由其他人的绩效保证的，而他的绩效又保障其他人的生存权利。<sup>[6]</sup>

在公共支出领域中，与“绩效”类似的还有“效率”、“效益”、“效果”等术语，这些术语都是从资源投入与产出关系的角度来描述资源配置所处的特定状态，但和“绩效”是不同的。我们认为绩效一词的范围应该更广泛，它包含了产品与服务的质量以及数量、机构所做的贡献的量，包含了节约、效益和效率。它是一个比较全面的概念，包含而完全不同于中国以前或者说目前所实行的“效益评价”中的“效益”，它不仅注重经济效益，还注重包括社会效益在内的综合效益；它不仅注重效益，还注重包括“效益”在内的“稳定、节约、效益和效率”的总体目标；而且，更重要的是它既包括产出，也包括行为，注重结果的实现和过程的有机控制，而不仅是结果导向，注重事前控制、事中监督和事后评价的有机结合；也就是说，它不仅看“做了什么”，还看“如何做的”，即：“结果（做了什么）+过程（如何做的）=真正的绩效”；更进一步说，它是一个封闭的管理控制系统，不是一次而终结的过程，而是不断循环的，在有机的循环中不断提升和不断发展。

公共支出绩效就是指政府为了满足社会共同需要而进行的资源配置活动与取得的社会综合效益之间的比较关系，其基本内涵是政府资源配置的合比例性和政府资源运用的有效性。资源配置的合比例性是指“配置绩效”或者称“决策绩效”，资源运用的有效性是指“生产（耗用）绩效”或者称“执行绩效”。这两个方面结合在一起，完整的体现了公共支出的全过程，构成了公共支出绩效机制。其中，配置绩效指的是一定时期，全社会有限的资源在财政机制与市场机制之间的合理配置，以及财政机制配置资源在不同的支出类型之间的合理配置，即通常所说的公共支出规模和结构的优化；生产（耗用）绩效指的是通过预算机制提供的资源在具体使用过程中的有效利用，即通常所说的公共财政资金的节约。在配置绩效与生产绩效二者的关系中，配置绩效是前提和基础，生产绩效是保证，如果配置绩效低，则无论生产绩效怎样，公共支出绩效都不可能高；而如果配置绩效高，则至少从理论上可以保证公共支出绩效高。当然，公共支出绩效还取决于生产绩效，如果生产绩效低，则公共支出绩效也不可能高。

### （2）绩效管理的内涵

在行政学者夏夫里兹和卢塞尔看来，绩效管理是组织系统整合组织资源达成其目标的行为，绩效管理区别于其他方面纯粹管理之处在于它强调系统的整合，

它包括全方位控制、监测、评估组织所有方面绩效。从某种意义上说,绩效管理代表着组织全方面的管理工作,因为管理工作的目的是提高绩效。美国国家评估中的绩效衡量小组曾给它下了一个经典性的定义,认为绩效管理是“利用绩效信息协助设定统一的绩效目标,进行资源配置与优先顺序的安排,以告知管理者维持或改变既定目标计划,并且报告成功符合目标的管理过程”。<sup>[7]</sup>

我们认为,绩效管理,它首先是管理,它涵盖管理的所有职能:计划、组织、领导、协调、控制;它特别强调持续不断的沟通、交流;它不仅强调结果,而且重视达成目标的行为,它一个循环过程。

### (3) 绩效评价的内涵

关于“评价”这个词,我们还要注意它与“考核”的联系。美国学者威廉·N·邓恩认为,评价这个词有几个相关的含义,而每种含义都涉及了某种价值尺度在政策和计划运行结果方面的应用。一般情况下,“评价”与估计、估价和评估是同义的。这些词都包含着这样一种企图,即使用某种价值观念来分析政策运行结果。更为确切的讲,评价提供政策运行结果所带来的价值方面的信息。<sup>[8]</sup>绩效考核起源于企业管理,意在通过对企业行为的合理性考核,来减少成本,增加企业效益。而在政府管理中实施绩效考核,即使在西方也是直到20世纪70年代才开始引入。而我国又习惯于称之为“绩效评价”,应该没有具体的区别,只是一种习惯性的叫法。此外,还有“考评”、“评估”等说法,也是区别不大。

综上所述,公共支出绩效评价就是指通过制定政府部门使用财政资金的绩效目标,设计出衡量资金使用绩效情况的指标和衡量标准,运用适当的方法,对目标的实现程度和财政资金的使用情况进行分析、评估、评价和报告。它是政府公共支出管理的重要组成部分,它不仅是对支出的成果进行考评,而且还对其管理效率、资金使用效益以及资源配置进行考评,并将部门预算与绩效挂钩,进而提高部门预算的编制水平和执行效益。

## 2.2 要注意明确公共支出绩效分析的主题

只有明确公共支出绩效分析的主题,才能有针对性的实施比较完善的公共支出绩效管理和绩效评价。一般来说,公共支出绩效分析的主题包含三个方面:对资源配置的影响、对分配结果的影响以及不同方案

能够达到政策目标的程度。这三个方面中,对分配结果进行评价是非常复杂的,它涉及到广泛的内容:(1)支出项目所需费用的负担者与受益者往往是分离的,有些项目对某些人群可能产生累进性收益,对另一些人群可能产生累退分配效应。(2)分配的长期效果不同于短期效果。一个例子是对穷人的住房补贴,在短期内由于房屋供给弹性为零,补贴导致租房需求上升和房租上升,房东受益大于穷人受益,但长期而言,房屋供给增加幅度高于房价上升,房东受益小于穷人。

(3)跨时分配效应,有些公共支出对年轻人和老年人的影响不同。(4)逆向分配效应,有些公共支出项目的收益者并非政府所预期的收益者。例如,穷人孩子容易失学,教育补贴常常使富人孩子收益更多。<sup>[9]</sup>

## 2.3 要注意我国政府组织文化的性质差异

不同的组织文化需要不同的绩效评价体系与之相适应,在设计绩效评价体系时,必须弄清我国政府的组织文化状况。组织文化是一个群体在长期运作中逐步形成群体意识,以及由此而产生的群体行为规范。每个政府组织都有它独特的文化,这种文化往往通过组织运作形式和组织大多数成员的行为表现出来。一般来说,一个群体会同时存在两种意义的组织文化:一种是职能型文化,又叫纵向文化,强调明确的结构与职责,强调严格的汇报关系;另一种是流程型文化,又叫横向文化,强调的是以需求为导向,多采用以团队为基础、相互配合的工作结构。对前者,绩效评价体系更关注结果与产出,通常采用“强制性排序”来区分绩效,评价主体多为上一级领导或领导机关,强调本级公共支出对上级负责、对工作目标和任务负责;对后者,绩效评价体系不仅关注结果,也强调过程,通常采用“360度反馈”评价方式,评价主体是全方位的,包括上级、平级、下级、民众,强调该级公共支出对民众满意和总体目标负责。我国目前现实上将以前者为主要的评方式,但应该逐步过渡到以后者为主要的评方式。

## 2.4 要注意我国政府组织的发展阶段差异

在组织不同的发展阶段,也需要不同的绩效评价体系与之相适应。1983年美国奎因(Robert E. Quinn)和卡梅隆(Kim Cameron)在《组织的生命周期和效益标准》一文中,将组织的生命周期简化为四个阶段:

(1)创业阶段,该阶段往往无正式的、稳定的组织架

构，分工较粗；对组织内部活动的控制，主要靠领导权威的亲自监督；往往没有成文的或无需建立绩效评价制度，评价主要由领导权威来承担。（2）集合阶段，该阶段建立了按职能划分的组织架构，人员有了比较明确的职责和分工；主要的一些管理制度，包括成员的或下属部门的绩效评价制度逐步建立起来，部分代替领导权威的直接监督。（3）正规化阶段，该阶段实行了分权制的组织架构，日常操作权限下放到较低的管理层次来行使；组织架构强调专业化、制度化、规范化，规章制度进一步健全并得到严格执行；对成员或下属部门的考核和激励，依靠正规的、客观的评价制度和奖惩制度，而不再凭领导权威的印象。（4）精细阶段，该阶段通常采用矩阵式组织架构；团队工作方式大大增加，组织除了固定的职位、岗位以外，基于流程和团队要求的角色也大量出现；组织的绩效评价不仅关注成员和下属部门个体的绩效，更强调团队总体绩效，基于团队的绩效评价制度逐步形成与规范。应该说，我国目前正处于集合阶段和正规化阶段的复杂结合体阶段，且已开始向精细阶段演进：我们已建立起了按职能划分的组织结构，有了较为明确的职责和分工，并且已实行了分权制的组织结构；主要的一些管理制度也已经建立起来，团队工作方式也已经出现。为适应发展，这要求我们建立正规的绩效评价体系，逐步趋向于不仅关注某级政府或某个部门的绩效，而且也强调总体绩效。

## 2.5 要注意我国市场经济的特殊性

市场经济的一般性特征决定了政府和市场的职能界定，同时，在不同的国家还要考虑与经济发展水平和市场发育程度相联系的市场经济特殊性的一面。我国的市场经济特殊性体现在三个方面：（1）作为一个转轨中的发展中国家，我国市场发育程度较低，市场调节功能尚不健全，需要政府介入的领域就比发达市场经济国家要广的多，在西方发达市场经济国家市场能做的许多事情，在我国却需要政府来做，而且，转轨与发展的双重任务，更决定了我国政府与市场关系的界定始终处于动态和过程中，政府公共支出的边界也就有很强的实践特色；（2）我国实行的是社会主义市场经济，有着特殊的制度约束，国有经济比重相对西方发达市场经济国家要大的多，国有企业改造、改制、改组的任务繁重，这种制度属性限制了市场作用的领域；（3）我国地域辽阔，城乡之间、地域之间经

济发展很不均衡，这些自然、历史原因影响了市场机制的效果。因此，我国现阶段公共支出的职能范围要比西方发达市场经济国家大的多，公共支出的绩效管理和绩效评价也要复杂的多。而我国目前对市场经济的一般性“市场失灵”的认识相对清晰，对这些特殊性却认识不足，特别是对我国特定转轨与发展阶段出现的市场不完全、信息不完全等问题，认识和界定则更难把握。对这些特殊性认识的不足，对政府职能界定的不清晰、不全面，在政府支出上得到了全面反映，表现为公共性支出不足，支出结构调整缓慢。改革开放以来，政府支出的规模不断扩大，支出结构也有所改善，但整个支出范围仍然面面俱到，看不出明显的职能边界和支出特征。因此，清楚认识我国市场经济的特殊性，进一步划定政府与市场的边界，并相应调整公共支出的范围和结构，是提高公共支出绩效的首要任务。

## 2.6 要注意我国体制保障问题的不完善性

体制保障问题就是通过什么样的财政管理体制来确保公共支出的职能得以落实的问题。它包括：（1）纵向来看，就是财政体制在政府与企业之间、政府不同行政级次之间的匹配与规范问题。1994年工商税制和分税制改革以来，我国基本上建立了以分税制为主体的财税体制，根据事权的原则，合理化分了中央政府和地方政府财政的支出范围；根据事权与财权相结合的原则，合理化分了中央税、地方税和中央地方共享税，并相应建立了中央和地方两套税收征管机构；建立、健全分级预算制度，逐步硬化了各级预算约束；核定地方收支数额，规范了中央对地方的税收返还和转移支付制度。（2）横向来看，就是保证各级财政规范运行的体制性措施。目前西方发达市场经济国家通行的是部门预算制度、单一国库帐户制度、政府采购制度三位一体的管理体制。在整个管理体制中，预算是公共支出管理的基础和核心。在预算编制和执行过程中，财政部门责任在于使有限的财政资金在不同部门或不同领域之间得到有效配置，这就需要控制预算总量、优化预算支出结构；预算单位责任在于使资源在其所配置的总财力资源范围内合理使用，这就需要建立有效使用资源的激励约束机制。

2000年起，我国陆续进行了横向的三位一体的管理体制改革试点；2002年起，中央各单位都按照基本支出预算和项目支出预算编制部门预算，按照新的政

府收支分类进一步细化了中央部门预算编制。然而，有三个方面的矛盾逐渐突出，并且影响了体制的进一步运行：（1）部门预算改革中，资源配置者和资源运用者出现了角色上的混乱与冲突。部门预算改革是在我国目前的行政管理体制下推行的，这就意味着部门预算的安排和协调事实上要由政府自己来完成，但在目前行政管理体制下的财政部门又没有足以匹配的地位来协调部门之间的利益矛盾，因而结果反而是激化了财政部门和其他部门之间的矛盾。这就导致部门财政分配权、收支矛盾向财政集中，预算单位积极性、责任感不强。（2）财权、事权在各级财政之间匹配不够，省以下财政体制缺乏规范。主要表现在政府间支出责任划分不够清晰、基层政府财权与支出责任划分不对称、转移支付安排缺乏整体规划。（3）预算编制与发展战略不匹配、不衔接。这既体现在部门预算与部门发展战略方面，也体现在中央政府财政预算与国家发展战略方面；既体现在时间跨度上，也体现在预算程序上。预算安排缺少方向，发展规划缺乏规范，本来是用来办事的资金，却用来养了多余的机构和人员。因此，财政管理体制不能得以完善，公共支出绩效就很难得以真正有效提高。

### 3 结束语

在不同的经济和社会环境中仅仅照搬“绩效”这一概念，不可能达到预期的效果。实际上，对当地制度（非正式制度以及正式制度）的现实理解是在“不具竞争性”的公共部门中有效引入绩效评价的先决条件。我国在公共支出绩效评价的理论探索和实践过程中，必须注意绩效评价理论的本土化，主要有以下六点：要注意界定公共支出绩效评价的内涵，要注意明确公共支出绩效分析的主题，要注意我国政府组织文化的性质差异，要注意我国政府组织的发展阶段差异，要注意我国市场经济的特殊性，要注意我国体制保障问题的不完善性。

### 致 谢

感谢国务院侨办人文社科研究基金 2004 年度资助研究项目《我国公共支出的绩效评价研究》（项目

批准号：04GQBZC003）的资助。在本文的写作过程中，作者参考借鉴了国内外有关的许多文献资料，在此也表示感谢。

### References (参考文献)

- [1] [2][3][4][5] Zhang Jianguo & Xu Wei, Performance system design: strategy guiding design procedures, Beijing Polytechnic University Press, P25-30, 2003.  
张建国、徐伟. 绩效体系设计——战略导向设计方法[M]. 北京工业大学出版社, P25-30, 2003.
- [6] Fu Yahe & Xu Yulin, Performance evaluation and performance administration, Electronics Industry Press, 2004  
付亚和、许玉林. 绩效考核与绩效管理[M]. 电子工业出版社, 2004.
- [7] Chen Jie, Public branch performance administration and the financial expenditure efficiency, Yunnan finance and Commerce College academic journal, P42-43, 2003.2.  
陈捷. 公共部门绩效管理与财政支出的效率[J]. 云南财贸学院学报(社科版), P42-43, 2003.2.
- [8] William Dunn, Public policy analyses introduction (the second edition), Chinese Renmin University Press, P435, 2002.  
[美]威廉·邓恩. 公共政策分析导论(第二版)[M]. 中国人民大学出版社, P435, 2002.
- [9] Wang Jinjie, The study of performance administration on public financial expenditure, Graduate School of Chinese Academy of Social Science, 2002.  
王进杰. 论公共支出的绩效管理[D]. 中国社会科学院研究生院, 打印稿, 2002.
- [10] Richard Williams, Organization performance administration, TsingHua University Press, 2002.  
[英]理查德·威廉姆斯. 组织绩效管理[M]. 清华大学出版社, 2002.
- [11] Liu Mingxun, The Study on Performance Evaluation Index System of Public Expenditure of Our Country, Ji Nan University Press, 2005  
刘明勋. 我国公共支出的绩效评价指标体系研究[D]. 暨南大学, 打印稿, 2005.
- [12] Lv Wei, The frame and practice of our country's public financial expenditure administration, public finance studies, 2004.5.  
吕炜. 我国政府公共支出管理的框架确定与实践进展[J]. 财政研究, 2004.5.
- [13] Zhang Xin, Study about public financial expenditure evaluation System, Economics development, 2003.7  
张新. 关于政府公共支出绩效考评制度的研究[J]. 经济动态, 2003.7.
- [14] Berman, Evan & wangxiaoH, Performance Measurement in U.S. Counties: capacity for Reform, Public Administration Review, 60 (5), P409-420
- [15] Sergio Alosno, The Antecedents and Consequences of Customer Loyalty: The Roles of Customer Satisfaction and Consumer Trust-Comm, Doctoral Dissertation Submitted to the Graduate School of the University Of Texas-Pan American, 2000.8